

**§ prévio: a homenagem a António Cândido de Oliveira**

O texto que aqui se apresenta convoca dois propósitos fundamentais, um de natureza objetiva e outro de natureza subjetiva, ambos tendo por referência o grande nome de António Cândido de Oliveira. Objetivamente, procura-se contribuir para uma obra que dignifique o nome de um dos maiores académicos portugueses, com trabalho sério, desenvolvido e publicitado – como todos os trabalhos académicos devem ser – numa área que antes dos seus contributos se mostrava incipiente no panorama jus-científico português: o direito das autarquias locais (direito local). Subjetivamente, pretende-se um tributo pessoal, como testemunho de gratidão pelo que o aqui homenageado fez em benefício da afirmação de uma *Escola de Braga* e das carreiras de muitos então principiantes, entre os quais o aqui redator. Tributo pequeno, é certo, porém genuíno.

Foi mencionado que António Cândido de Oliveira desenvolveu trabalho sério no domínio do direito das autarquias locais. Na verdade, *criou* cientificamente tal ramo de Direito, o que não é coisa pouca, e nem se pode dizer que haja exagero na afirmação: que trabalho científico sólido, sistemático e autónomo (não “inserido” no direito administrativo) havia antes dele em tal domínio? Crê-se que pouco, se não mesmo nenhum, e não se conhece quem tenha dedicado tanto, e com tanta vitalidade e qualidade, a tal segmento.

Além disso, António Cândido de Oliveira contribuiu, e muito, para o nascimento e afirmação de uma Escola jurídica com sede em Braga. Fê-lo sem o enquadramento secular, o merecido renome acumulado ou a centralidade de outras Escolas, mas ainda assim com o entusiasmo, o valor e a visão suficientes para ajudar a instituir de raiz o ensino do Direito numa Universidade recente, para erguer um Mestrado num domínio jurídico em que não existia segundo ciclo (Mestrado em Direito das Autarquias Locais), e para ajudar a afirmar outros projetos que o tempo veio a provar serem legítimos e credíveis: as revistas *Scientia Iuridica*, *Cadernos de justiça Administrativa*, *Direito Regional e Local* e *Questões Atuais de Direito Local*, apenas para referir alguns.

Como se vê, não são poucos os motivos justificativos da homenagem. Poucos serão, isso sim, os méritos do presente trabalho no sentido da consecução de tal desiderato. Apela-se, neste particular, e uma vez mais, à bondade e à grandeza de apreciação do homenageado. A este, Obrigado!

**1. Pressupostos metodológicos**

O presente escrito procura trazer à consideração alguns pontos de discordância entre os entes locais (*maxime*, os municípios) e o Tribunal de Contas, incidindo sobre vários segmentos materiais atinentes ao direito financeiro local, como, por exemplo o objeto do controlo financeiro, a assunção de compromissos, ou as regras de endividamento. Não é assim um trabalho monolítico ou de incidência restrita, mas antes um trabalho panorâmico referente a matérias várias que têm os entes locais, e as regras jurídicas que os conformam, como ponto norteador.

Do ponto de vista metodológico, e não obstante a pretensão de revelar uma feição prática, o trabalho procura assentar em pressupostos teóricos determinados: por um lado, pretende manter-se fiel ao *positivismo legalista* que o Autor vem procurando propugnar em registos

---

\* Texto originariamente publicado in "Estudos em homenagem ao Professor Doutor António Cândido de Oliveira", Almedina, Coimbra, 2017, pp. 615 e ss.

anteriores, dando especial relevo às normas jurídicas e ao discurso que sobre as mesmas incide, em detrimento de valorações políticas, económicas, éticas, puramente axiológicas ou outras; por outro lado, pretende assumir um balanceamento *realista* – aqui, já com algum (momentâneo, pontual) grau de afastamento em relação a pretéritos trabalhos –, dando especial ênfase às referidas normas no momento da sua aplicação judicativa (pelo Tribunal de Contas, como se referiu). Trata-se, pois, de um exercício de reflexão sobre normas jurídicas aplicadas /vertidas em sentenças e acórdãos recentes.

Em todo o caso, apesar desse balanceamento realista e da menção a *casos* reais, não se fará referência à identificação dos municípios envolvidos. O presente é um trabalho científico, não é um trabalho jornalístico, simplesmente opinativo, muito menos de *voyerismo* político. Não se pretende adotar um discurso de censura, nem de moralismo legalista. Interessam, isso sim, os argumentos jurídicos na sua pureza, assim como as normas jurídicas de direito das autarquias locais e de direito financeiro público como são perspetivadas pelos atores em confronto. Neste particular, o máximo que se concedeu foi nas designações: por razões de pragmatismo, entendeu-se apor um “nome” aos acórdãos referidos, de modo a torná-los mais facilmente identificáveis, o que comporta o propósito patente de emostrar que o direito das autarquias locais, e a jurisprudência do Tribunal de Contas, são *reais* e *efetivos*. Os desenvolvimentos de identificação de municípios, pessoas e atuações poderão ser encontrados nos acórdãos respetivos, o mesmo sucedendo com a matéria de facto.

## 2. Algumas questões genéricas relativamente aos poderes de cognição do Tribunal de Contas

Emerge da própria Constituição (artigo 214.º) o estatuto do Tribunal de Contas como órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas públicas, sendo incontroverso que os entes locais (*lato sensu*, englobando as autarquias locais e as entidades relativamente às quais as mesmas exerçam *influência dominante*, como as entidades empresariais e as fundações) estão sujeitos à sua jurisdição. Assim o determinam inúmeras normas legais constantes da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto<sup>1</sup>.

Já não tão indubitável, porém, é a natureza dos poderes exercidos pelo Tribunal de Contas, logo aqui surgindo alguns pontos de discordância, particularmente ao nível da denominada fiscalização prévia (artigos 44.º e segs. da LOPTC). Em específico, questiona-se: tal modo de controlo materializar-se-á em poderes exercidos num verdadeiro processo, levados a efeito no âmbito da função jurisdicional e geradores de uma decisão jurisdicional (sentença, acórdão), ou, diversamente, tratar-se-á ainda do exercício de funções de natureza administrativa, que darão origem a um ato com a mesma natureza? A doutrina tem-se dividido e apresentado argumentos em um e em outro sentido<sup>2</sup>, sendo aqui por nós adotado um entendimento que não tem sido

---

<sup>1</sup> Cf., por exemplo, artigos 2.º, n.º 1, alínea c) (para as autarquias locais) e n.º 2, alíneas c) (para as empresas municipais) e g) (para as fundações de direito privado que recebam com carácter de regularidade fundos provenientes das autarquias locais). Do mesmo modo, o n.º 1 do artigo 5.º prescreve que se inserem nas competências do Tribunal de Contas as prerrogativas de fiscalização prévia da legalidade e do cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades para as entidades acima referidas [alínea c)], bem assim como de julgar a efetivação de responsabilidades financeiras de quem gere e utiliza dinheiros públicos, independentemente da natureza da entidade a que pertença [alínea e)].

<sup>2</sup> V., por exemplo, TIAGO DUARTE, “Tribunal de Contas, visto prévio e tutela jurisdicional efectiva? *Yes, we can*”, in *Cadernos de Justiça Administrativa (CJA)*, n.º 71, setembro/outubro de 2008, p. 31; e a excelente resenha e exposição de PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *O Tribunal de contas e a boa governança: contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pp. 351 e segs.

maioritário: os poderes de cognição do Tribunal de Contas no âmbito da fiscalização prévia e da aposição de visto revestem natureza não jurisdicional. Este entendimento baseia-se, entre outros argumentos, na inexistência de qualquer litígio, pressuposto essencial do exercício da verdadeira e autêntica jurisdição.

Não entende assim o Tribunal de Contas, o qual considera que é materialmente jurisdicional um ato em que um tribunal decide uma questão jurídica pela via da declaração “do direito que é” e segundo uma perspetiva estrita e exclusivamente jurídica, sendo tal decisão vinculativa para os seus destinatários<sup>3</sup>.

Alguns municípios suscitam de quando em vez este problema, relacionando-o com algumas questões competenciais, que serão referidas *infra*.

Importa ainda precisar, para a economia do presente trabalho, que o exercício dos poderes de controlo do tribunal desagua, na maior parte das vezes, na concessão ou recusa de visto a atos ou contratos (1.ª secção, no âmbito da fiscalização prévia) ou na efetivação de responsabilidade financeira, mediante a aplicação de multas e obrigações de reposição (3.ª secção, em processos próprios).

Em alguns casos devidamente fundamentados, o Tribunal de Contas pode, não obstante se concluir pela prática de ilegalidades, conceder o visto aos atos ou contratos em questão, emitindo recomendações, em especial a municípios. Por exemplo, num acórdão paradigmático – por ter sido pioneiro na abordagem encetada –, verificando que um determinado município violou a lei [em concreto, a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)], assumindo compromissos sem a existência de fundos disponíveis, ainda assim concedeu o visto ao ato sindicado (contrato de fornecimento de refeições) e recomendou ao mesmo que no futuro “cumpra rigorosamente” o estabelecido na lei<sup>4</sup>. Tal flexibilidade ter-se-á justificado, no entendimento judicativo, em vista da natureza do interesse público envolvido e em atenção ao facto de que o contrato foi entretanto integralmente executado, não tendo o contraente privado recebido os correspondentes pagamentos. Em outro caso – também adiante referido –, ao município foi recomendado que em futuros procedimentos de contratação pública se evite a utilização de expressões vagas e imprecisas nos documentos concursais (incluindo cadernos de encargos), densificando devidamente os conceitos utilizados, sobretudo quando relevantes para a análise e avaliação das propostas, e se proceda a uma cabal fundamentação das classificações atribuídas<sup>5</sup>.

Feitas estas considerações genéricas, avancemos, então, na referência a alguns casos de dissídio.

### **3. Principais questões jurídicas litigiosas recentes envolvendo os entes locais**

Têm sido muitos os motivos que fundamentam dissídios, conflitos ou meras divergências entre os entes locais e o Tribunal de Contas. Ao lado de questões clássicas e relativamente às quais se pode afirmar que já estão devidamente sedimentadas jurisprudencial ou doutrinariamente – como a violação da autonomia financeira local –, surgem algumas completamente novas e recentes, sendo que será sobre estas que a nossa atenção incidirá com especial relevo. Trata-se de uma simples seleção casuística, sem critério científico preciso, pelo que a sistematização que se segue tem natureza convencional e finalidades meramente ordenatórias.

Começar-se-á a análise precisamente por aqueles litígios em que se discutem questões adjetivas, orgânicas e formais (ponto 3.1.), para num segundo momento se incidir a atenção sobre questões materiais determinadas (ponto 3.2.).

---

<sup>3</sup> Assim, Acórdão do Tribunal de Contas n.º 6/2015, 1.ª secção/plenário (acórdão “Teatro Circo I”).

<sup>4</sup> V. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 3/2015, 1.ª secção/plenário (acórdão “Refeições escolares II”).

<sup>5</sup> Assim, Acórdão do Tribunal de Contas n.º 18/2014, 1.ª secção/plenário (acórdão “Refeições escolares I”).

### 3.1. Questões de natureza adjetiva

#### **a) O momento da sujeição dos atos e contratos ao Tribunal de Contas**

A propósito da fiscalização prévia, foi suscitada a questão de saber qual o momento em que os atos e contratos devem ser submetidos à apreciação do tribunal: o momento da celebração ou o momento da execução? Pense-se, por exemplo, numa situação em que um município celebra formalmente determinado contrato, mas em que se praticam, por motivos vários, atos de execução em data anterior a essa celebração (como trabalhos efetivamente prestados, serviços efetivamente fornecidos, pagamentos efetivamente realizados, etc.). Trata-se de uma questão de inegável e incontornável relevância prática, pois, dependendo de tal momento, existirá ou não um dever de envio ou remessa e, concomitantemente, uma eventual responsabilidade financeira por incumprimento desse dever.

Nestes casos, poder-se-á defender – como um município efetivamente fez<sup>6</sup> – que apenas a partir do momento em que, em reunião do órgão competente, é aprovado o contrato, é que este pode ser remetido para controlo ou fiscalização prévia, até porque antes disso não existirá qualquer realidade jurídica que possa eventualmente ser considerada. Consequentemente, os atores autárquicos, não estando vinculados a tal dever em momento anterior, não estarão também sujeitos a qualquer responsabilidade decorrente do mesmo. Porém, o Tribunal de Contas tem um entendimento diverso e, por assim dizer, mais alargado, considerando que as disposições legais aplicáveis (constantes da LOPTC) em momento algum referem que o prazo seja contado tendo por referência a formalização do contrato, nos casos em que esta última não antecede ou coincide com o início da execução dos trabalhos. Nesta ordem de considerações, se o legislador entendesse acolher o entendimento restritivo – considerando apenas o momento da celebração formal –, teria adotado uma formulação expressa nesse sentido. Ademais, uma interpretação sistemática, teleológica e principialista, que convoque todas as normas atinentes à contratação pública, também conduzirá a resultado similar, concluindo-se sem dificuldade que o que o legislador pretendeu foi controlar toda a despesa, mesmo a ilegalmente assumida e realizada antes de qualquer vínculo formalizado. Enfim, no entendimento defendido pelo Tribunal de Contas, o momento relevante para o início da contagem do prazo de remessa dos atos ou contratos para efeitos de controlo é o do início da respetiva execução.

#### **b) O objeto do controlo efetuado pelo Tribunal de Contas**

Ainda propósito de questões adjetivas, levantaram-se em alguns processos problemas atinentes ao objeto do controlo financeiro efetuado pelo Tribunal de Contas (realidade sobre a qual o mesmo incide). Em termos abstratos, pode ser defendido – como alguns municípios preconizam – que o tribunal deverá, nos litígios que lhe sejam submetidos para apreciação, ter em consideração não apenas os atos estritamente considerados (v. g., contratos de empreitada, de fornecimento de bens e serviços, de empréstimo), mas igualmente a projeção que os mesmos poderiam implicar em termos de efeitos económicos e sociais futuros, decorrentes dos planos e anseios dos municípios envolvidos. Seria o que se poderia considerar uma *visão ampla* do objeto de controlo. A este respeito, um determinado município – a propósito da aquisição de ações de determinada empresa – recorre de uma decisão de primeira instância do Tribunal de Contas por entender que este omite a atividade de eminente interesse público que o município se propõe desenvolver (como a instalação de um museu, a criação estruturas de ensino e formação, a implementação de um centro de investigação, o desenvolvimento de uma nova centralidade urbana e, em geral, uma estratégia de promoção das atividades turísticas e de promoção do

---

<sup>6</sup> Cf. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 30/2015, 3.ª secção (acórdão “Centro escolar”).

desenvolvimento, com uma inegável preponderância do interesse público), considerando simplesmente o ato jurídico translativo em questão.

Diversamente, poderia ser defensável uma *visão restrita*, assente numa conceção igualmente restrita dos poderes de conhecimento do tribunal, considerando-se que o que está em causa é somente a apreciação de um ato determinado e perfeitamente identificado e deverá ser “sobre ele e só sobre ele” que se efetua a avaliação e verificação para efeitos do disposto na lei. É este o entendimento que tem sido vertido em decisão do Tribunal de Contas, rejeitando-se que o exercício dos poderes constitucional e legalmente previstos se faça sobre projetos de intenção que poderão ocorrer, no futuro<sup>7</sup>.

### **c) Os critérios de controlo: controlo de mérito e de legalidade**

Já no que concerne ao modo como o tribunal deverá efetuar o controlo dos atos sindicados, surgiu a questão de saber se o parâmetro de referência deverá ou poderá ser apenas a lei (no sentido de norma jurídica) ou, diferentemente, se poderão igualmente ser estimados critérios de oportunidade, conveniência ou mérito político, económico e material das atuações.

Com efeito, em alguns litígios as partes envolvidas recorrem a critérios não absolutamente legais, procurando sensibilizar o julgador para fatores *extra legem*, como o dinamismo económico de certas empresas, o percurso histórico dos serviços ou o impacto cultural das atividades, tudo no sentido de demonstrar que por vezes se justificarão desvios à aplicação estrita da lei e a critérios de positivismo legalista.

Porém, o Tribunal de Contas rejeitou tal visão e sublinhou que, como qualquer tribunal, “age segundo o princípio da legalidade, aliás, indeclinável”, o que obriga ao seguimento de lei estabelecida previamente e impõe que as correspondentes apreciações e decisões se operem exclusivamente à luz da mesma. Caso contrário, o próprio tribunal “constituir-se-ia como veículo de insegurança e incerteza jurídicas”<sup>8</sup>.

### **d) A amplitude das competências**

Por fim, no âmbito destas questões de natureza adjetiva ou formal, cumpre fazer uma menção aos problemas relacionados com as competências do próprio tribunal, os quais surgem frequentemente associados à violação de determinados princípios constitucionais de direito organizatório, como o da independência dos tribunais ou o da separação de poderes (eventual colisão entre as funções administrativa e jurisdicional).

Tal aconteceu, por exemplo, num litígio em que se questionou a competência para apreciação da situação financeira deficitária de entes empresariais locais e correspondente extinção. Entendia o município litigante que a lei apenas reservaria para o Tribunal de Contas a fiscalização prévia da constituição ou participação em empresas locais pelas entidades públicas participantes, mas não o controlo financeiro da sua correção e legalidade financeiras, e, menos ainda, a pronúncia sobre a sua dissolução<sup>9</sup>. Estes últimos aspetos estariam a cargo de outras entidades, como a Inspeção-Geral de Finanças, as Assembleias Municipais e a Direção-Geral das Autarquias Locais. Nessa medida, o Tribunal de Contas “equivoca-se” ao julgar-se competente para, no âmbito de processo de fiscalização prévia dos contratos, pronunciar-se sobre se as entidades contratantes reúnem ou não os requisitos legais que digam respeito à sua manutenção no mundo jurídico. Quando muito, deveria “sujeitar a questão às entidades legalmente competentes para se

---

<sup>7</sup> V., a propósito, Acórdão do Tribunal de Contas n.º 5/2016, 1.ª secção/plenário (acórdão “Autódromo do Estoril”).

<sup>8</sup> Cf. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 19/2015, 1.ª secção/plenário (acórdão “Teatro Circo II”).

<sup>9</sup> Cf. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 20/2014, 1.ª secção/plenário (acórdão “Transportes urbanos”).

pronunciar (...), quanto mais não fosse a título prejudicial, aguardando pela decisão (...) de modo a, legítima e eficazmente, retirar as necessárias consequências legais”.

Ora, em vários acórdãos o Tribunal de Contas não acolheu tal argumentação e achou-se habilitado para a pronúncia, concluindo que se assim não fosse entendido se relegaria a atividade do Tribunal de Contas “para áreas de residualidade que, depressa, obrigariam a questionar (...) a utilidade do respetivo exercício”<sup>10</sup>. Baseou o seu entendimento numa interpretação axiológica e principiológica de natureza bastante abrangente, invocando a propósito a “filosofia racionalizadora financeira” e as necessidades de rigor financeiro que devem orientar a Administração local, e particularmente a sua atividade empresarial, a qual tem de ser sempre viável e sustentada. Tais “princípios” são, por isso, vinculativos e extensíveis às instituições que têm competências para fiscalizar as entidades em causa, compreendendo-se a atribuição de competências ao Tribunal de Contas, na medida em que só a apreciação jurisdicional deste poderá “levar em consideração a razão de ser que está no âmago da legislação em causa”, quer no modelo a criar numa perspetiva comparativa, quer na sua estrutura e enquadramento social. De resto – continua do Tribunal de Contas –, decorre da lei (Regime Jurídico do Setor Empresarial Local) que a aferição da viabilidade económico-financeira das empresas locais se impõe não apenas ao tempo da sua constituição (por via da fiscalização que incide sobre a minuta do contrato de constituição da empresa ou de aquisição de participação social) mas também ao longo da sua atividade.

Relacionada com esta matéria surge a temática da eventual violação do princípio da independência objetiva – no sentido de sujeição à lei – dos juízes e do tribunal, pois, como entendia um município recorrente, a competência para conhecer da situação de insustentabilidade financeira de empresas locais repousa sobre uma entidade não jurisdicional (a Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial), ficando o tribunal vinculado ao “parecer” desta última. O órgão máximo da jurisdição financeira não deixou margem para dúvidas, afirmando a sua natureza de tribunal supremo de plena jurisdição, e reiterando que não se encontra vinculado a pareceres de entidades administrativas aquando da emissão de juízos de legalidade<sup>11</sup>.

No que diz respeito especificamente aos pareceres de certas entidades externas, o que pode ocorrer é apenas “entendimentos distintos relativamente a igual matéria”, sendo que a orientação seguida pelo Tribunal de Contas vertida em decisão jurisdicional prevalecerá sobre as demais e obrigará ao seu acatamento por todas as entidades públicas ou privadas. Tal decorre do artigo 205.º, n.º 2, da CRP<sup>12</sup>.

### **3.2. Questões de natureza material**

#### **a) Ao nível da aplicação da LCPA**

Um dos tópicos mais potenciadores de dissenso entre os entes locais e o Tribunal de Contas tem sido a conhecida Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro), a qual, provocando vários pontos de fricção, ricos do ponto de vista jurídico-argumentativo, tem elevado a jurisprudência deste Tribunal a níveis principiológicos e axiológicos relativamente pouco comuns. Procuremos aqui brevemente percorrer alguns desses pontos.

Uma das questões mais interessantes relaciona-se com um eventual “conflito” de interesses e de deveres que se pode suscitar a propósito da aplicação da referida lei, tendo em consideração

---

<sup>10</sup> Assim, Acórdão do Tribunal de Contas n.º 5/2015, 1.ª secção/plenário (acórdão “Empresa dissolvida”).

<sup>11</sup> V. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 11/2014, 1.ª secção/plenário (acórdão “Escola intercultural”).

<sup>12</sup> Assim, Acórdão do Tribunal de Contas n.º 19/2015 (acórdão “Teatro Circo II”), *cit.*

vários segmentos justificativos apresentados pelos municípios. Em especial, é invocado que a interpretação “estritamente literal”, restrita e “fria” da lei poderá conduzir a um aniquilamento das atribuições fundamentais do poder local e a uma paralisação de atividades imprescindíveis e essenciais para a satisfação das necessidades básicas da população, e por essa via colocar a Administração numa situação de “conflito de deveres”: ou aplicam a lei e deixam de prover a serviços essenciais ou continuam a prover estes últimos e desaplicam a lei. Tal foi invocado a propósito, por exemplo, do serviço de transporte público de passageiros em municípios nos quais a maioria da população não tem alternativas, e se imporia “a devida ponderação dos interesses e princípios em causa”, particularmente a resposta às necessidades básicas da população do município, como a redução das distâncias entre os aglomerados populacionais mais dispersos e os grandes centros urbanos. Neste ancoramento argumentativo, enfatizou-se que “a Lei n.º 8/2012 não pode ser objeto de interpretações desconexas com as realidades em causa e interesses em jogo, avessas ao seu contexto; pelo contrário, impõe-se apurado exercício de exegese interpretativa (...), não podendo cingir-se à letra da lei, ao seu elemento literal ou gramatical, devendo, a partir dele, construir a real intenção do legislador, por referência à teleologia da norma e aos interesses em jogo, numa perspetiva de adequada ponderação, sob pena de retirar às autarquias a capacidade de prosseguir as atribuições que lhes cabem, e sob pena de inconstitucionalidade de tal interpretação, ou da própria lei”. Na perspetiva dos aplicadores, enfim, justificar-se-á uma interpretação da lei conforme à Constituição, que concilie o Interesse público do controlo orçamental e da dívida com o interesse público da prossecução das atribuições das autarquias em matérias essenciais às populações, admitindo-se exceções à aplicação das suas regras.

Do mesmo modo, não é incomum a invocação de um “estado de necessidade” que eventualmente justificasse uma derrogação à aplicação das exigências da lei. Assim se passa, por exemplo, quando se invoca, por parte dos entes locais, que determinados contratos são obrigatórios e geram obrigações legais imperativas (como os relativos a seguros de responsabilidade civil), não podendo em caso algum ser postergados em termos de cumprimento<sup>13</sup>.

Em todos os casos, o Tribunal de Contas rechaçou os argumentos, embora reconhecendo que certas prestações de serviços “se perfilam como instrumentos da prossecução do interesse público, que, de resto, constitui missão e competência dos municípios em geral”, e que em certos casos se está mesmo em presença de serviços públicos essenciais que importa assegurar e garantir.

Porém, tal consideração não isenta os municípios de assegurarem tais prestações em rigoroso cumprimento da lei aplicável, até por um argumento de natureza lógica: uma vez que todos os atos praticados pela Administração Pública em geral e pelos municípios em particular apenas o podem ser na prossecução do interesse público, então estaria sempre legitimada a realização de despesas relacionadas com as suas atribuições, ainda que sem fundos disponíveis. Seria um modo de dizer que a realização das despesas ainda que sem fundos disponíveis estaria sempre legitimada pela vinculação ao interesse público, resultando sem sentido útil e lógico a legislação de natureza financeira que impusesse requisitos agravados.

Além disso, o instituto do conflito de deveres supõe a existência de dois deveres jurídicos entre os quais só um pode ser cumprido e onde o cumprimento de um justificará a omissão do cumprimento do outro, excluindo a eventual ilicitude. Nestas situações não se passa isso, pois os municípios já sabem de antemão que estão vinculados ao cumprimento dos imperativos legais (“desde que a lei foi publicada”), pelo que não poderiam *ab initio* assumir compromissos sem prévia obtenção de fundos. Não tendo estes, não assumiriam os primeiros. Agora, não podem é assumi-los (criando expectativas nos eventuais destinatários das prestações) e depois vir invocar

---

<sup>13</sup> V., por exemplo, os já citados Acórdãos do Tribunal de Contas n.ºs 20/2014 (acórdão “Transportes urbanos”) ou 5/2015 (acórdão “Empresa dissolvida”).

que não existem fundos para pagar e reclamar uma exceção à lei. O dever de prosseguir as atribuições municipais só pode naturalmente exercer-se no âmbito do quadro jurídico-financeiro existente e, neste mesmo sentido, nada obstará a que as atividades se concretizem, bastando, para tanto, que os municípios simplesmente cumpram a lei. Um pensamento diverso significaria trilhar a senda do “puro arbítrio”.

No que se refere ao “estado de necessidade” foi referido perentoriamente que este “sustenta a justificação da ilicitude de uma conduta, perante a existência de perigo eminente, ameaça de bens jurídicos pessoais ou patrimoniais e os requisitos das condutas adotadas ao seu abrigo se sustentem num princípio da proporcionalidade”. Ora, entendeu o tribunal que não foi comprovado o esgotamento de alternativas legais que o município tinha ao seu dispor nem a imperiosidade subjacente, assim como a inexistência absoluta de alternativas. Seja como for, as obrigações imperativas invocadas (celebração de seguros, fornecimento de refeições escolares) existem desde há muito, situação que os municípios devem prever e acautelar antecipadamente. No caso específico das refeições nem sequer seria líquido que as mesmas tivessem de ser fornecidas pelo município (em desconformidade com a lei), pois está-se em presença de um domínio em que há responsabilidades partilhadas entre o Estado, as autarquias, as associações de pais, os encarregados de educação e outras possíveis entidades<sup>14</sup>.

Ainda lembrou o Tribunal de Contas que a LCPA “decorre dos compromissos assumidos por Portugal” no plano externo (Programa de Assistência Económica e Financeira celebrado com a União Europeia, o FMI, o BCE), com vista a estabelecer um conjunto de regras de controlo e disciplina orçamental que envolva toda Administração Pública, incluindo a Administração local.

#### **b) Ao nível das regras de endividamento**

Também em matéria de endividamento e de regularização de situações financeiras patológicas e deficitárias se suscitam algumas divergências de abordagem entre os entes locais e o órgão máximo da jurisdição financeira portuguesa.

Um dos problemas situa-se logo ao nível da consideração do pedido de adesão ao regime especial de regularização denominado “Programa de Apoio à Economia Local” (PAEL), aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto. Particularmente, questionava-se se o respetivo prazo de adesão teria natureza meramente ordenadora ou disciplinadora, com simples intuito de assegurar a boa marcha interna do procedimento, ou, diversamente, teria natureza preclusiva e cominatória. É que neste último caso a apresentação do pedido por parte do município em causa – que, no caso, sustentava a sua pretensão não apenas na referida natureza ordenadora do prazo, mas também na ideia de que a complexidade do processo e a excecionalidade do programa justificariam uma maior flexibilidade temporal – seria intempestiva e, consequentemente, a adesão ao programa seria inviável.

O Tribunal de Contas reconheceu que “o prazo tem finalidades ordenadoras”<sup>15</sup>. Mas não apenas: tal prazo de adesão serviria igualmente para definir o universo dos municípios que poderiam aceder a contratos de empréstimo com a finalidade do PAEL, o que assume uma importância enorme no que toca à determinação dos montantes a atribuir a cada um. Com efeito, tendo presente que existe um determinado montante fixado por lei, a verba *per capita* poderia ser tanto menor quanto maior for o número de pedidos aceites. Deste modo, a inobservância do prazo poderá ter um impacto negativo nos recursos disponibilizados a cada um e a todos os municípios que atempadamente se candidataram.

Tratar-se-ia, pois, por este motivo, “de um prazo verdadeiramente cominatório, estabelecendo o momento até ao qual os municípios poderiam manifestar a sua adesão, constituindo e fechando

---

<sup>14</sup> Assim, Acórdão do Tribunal de Contas n.º 3/2015 (acórdão “Refeições escolares II”), *cit.*

<sup>15</sup> Cf. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 1/2014, 1.ª secção/plenário (acórdão “PAEL”).



o universo dos municípios dentro do qual seriam distribuídos os recursos financeiros estabelecidos pelo legislador orçamental”. Acrescenta o tribunal: “não se tratando verdadeiramente de um procedimento concursal, é um procedimento de concorrentes, no qual o princípio da igualdade não poderá ser postergado, o que aconteceria se fossem aceites candidaturas extemporâneas, pois poderia dar-se o caso de determinados municípios não apresentarem o pedido de adesão precisamente porque sendo o prazo exigente não o conseguiram instruir atempadamente. Em tais casos, a admissão de candidaturas resultaria “numa eventual situação de favor”.

De resto, sendo um prazo preclusivo a Comissão do PAEL (entidade administrativa) não poderia renunciar à respetiva caducidade, “por não poder estar na sua disponibilidade”.

Outro problema que neste quadrante temático se suscitou relaciona-se com o direito procedimental e com a maioria necessária para que o órgão competente (assembleia municipal) pudesse deliberar validamente sobre o pedido de adesão ao PAEL e consequente celebração de contrato de empréstimo. Entendeu a este propósito o Tribunal de Contas que a Lei n.º 43/2012 (já acima referida, como o corpo normativo que aprovou o PAEL) constitui uma densificação da Lei das Finanças Locais (*lato sensu*) – e não um regime especial e muito menos antagónico – e no quadro desta deve ser encarada. Por conseguinte, problemas como a interpretação de conceitos indeterminados ou a integração de lacunas devem ter os princípios e as regras constantes da Lei das Finanças Locais por referência, o que imediatamente convoca a aplicação desta a título subsidiário. Na verdade, prossegue o Tribunal de Contas, deve entender-se que “a Lei n.º 43/2012 não rompe com a Lei das Finanças Locais”, antes adapta a sua disciplina a uma finalidade particular e transitória – o pagamento de dívidas a fornecedores –, apenas em dois aspetos consagrando regimes excecionais: ao nível da permissão da contração de empréstimos pelos municípios com a finalidade de procederem ao pagamento de dívidas aos fornecedores e ao nível da admissão de que tais empréstimos não sejam prejudicados pelo limite legal de endividamento de médio e longo prazos. Em tudo o resto, a Lei das Finanças Locais será de aplicar, designadamente o seu artigo 38.º, n.º 8, que exige maioria absoluta dos membros da assembleia municipal em efetividade de funções para as deliberações respeitantes a contratos de empréstimo que se mantenham ao longo de dois ou mais mandatos.

Não entendia assim o município litigante. De acordo com este último, exigir-se-ia apenas maioria simples para a deliberação respeitante à adesão ao PAEL, pois a Lei n.º 43/2012, não exigindo uma maioria absoluta, remete para a solução constante no regime relativo ao funcionamento dos órgãos das autarquias locais, não se aplicando a solução constante na Lei das Finanças Locais. Além disso, defendeu que a disciplina constante desta última para a celebração de contratos de empréstimo se aplica exclusivamente a contratos com entidades bancárias. A sua posição, contudo, não obteve vencimento.

Outra questão pertinente suscitou-se a respeito da contração de empréstimos para saneamento financeiro e da existência ou não de limites quantitativos aos mesmos.

De um lado, poderia considerar-se que os municípios em situação financeira débil que acedam aos mecanismos de recuperação financeira previstos na lei (saneamento financeiro e recuperação financeira) estão sujeitos a dois limites: primeiro, apenas podem contrair empréstimos até ao limite da situação deficitária que subjaz ao respetivo pedido, não em montante superior; segundo, no subsequente e necessário plano de reestruturação de dívidas, apenas podem ser integrados passivos (*lato sensu*) existentes até à altura do mesmo, e não passivos ou encargos originados posteriormente.

Por outro lado, poderia entender-se que inexistem os referidos limites, seja porque inexistente igualmente base legal para a afirmação dos mesmos, seja porque a sua consideração poderia violar o princípio da separação de poderes (pois rejeitando parâmetros legislativamente fixados, o tribunal estaria a interferir no espaço das opções político-legislativas municipais), seja ainda porque se estaria a restringir inconstitucionalmente a autonomia financeira local.

O Tribunal de Contas verteu o primeiro entendimento nas suas decisões, adotando uma interpretação finalística ou teleológica e propugnando um entendimento “à medida”<sup>16</sup>: o que o criador normativo pretende com os institutos do saneamento financeiro e da recuperação financeira – entende o tribunal – é a aplicação em concreto de um determinado “envelope” desenhado à medida da situação deficitária subjacente, e não um mero empréstimo genérico parcialmente vinculado. Por isso, o único entendimento razoável seria o de que apenas se pode pedir emprestada a quantia necessária para fazer face *àquela* situação particular de desequilíbrio e nos limites da mesma, e não em montantes diferentes.

Além disso, seria descabida a referência a uma violação de competências alheias e um desrespeito pela separação de poderes, pois as limitações “existem por via de lei e o tribunal aplicou e interpretou o regime legal no âmbito das suas competências jurisdicionais”. Por fim, também a autonomia (financeira) local não está colocada em crise com semelhante entendimento, na medida em que um eventual juízo de inconstitucionalidade só se sustentaria se a legislação financeira contivesse medidas conducentes à eliminação ou redução arbitrária da autonomia local, o que não acontece.

Interessante foi o litígio em que se questionou quando é que se pode considerar que as alterações a um determinado contrato de empréstimo podem consubstanciar alterações significativas que justifiquem (nova) sujeição a visto do Tribunal de Contas. Tal problema suscitou-se, tendo um município considerado que, na inexistência de manifestação de vontade expressa no sentido da “novação” contratual e da substituição da vontade expressa em antigo contrato, não se pode falar em novo contrato, mas tão-somente em alteração de elementos acessórios do acordo inicial. Estava em causa um contrato de empréstimo para reequilíbrio financeiro, e no entendimento do município, não havendo declaração expressa em tal sentido (*animus novandi*), e mantendo-se todos os elementos essenciais do negócio (designadamente os sujeitos, o objeto e a causa), a obrigação primitiva não se extingue, sendo apenas modificado o crédito ou a dívida.

O Tribunal de Contas, porém, na situação em concreto, foi de entendimento de que se estaria em presença de um novo contrato<sup>17/18</sup>. Tal entendimento decorria da circunstância de que teriam existido alterações significativas, materializadas em novos prazos, novos *spreads*, e em valores distintos, o que conduziria à conclusão de que o objeto contratual seria distinto do original e o mesmo aconteceria com os respetivos elementos caracterizadores. Justifica-se, nestes casos, nova sujeição a apreciação para efeitos de fiscalização prévia.

---

<sup>16</sup> V. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 11/2016, 1.ª secção/plenário (acórdão “Saneamento financeiro”).

<sup>17</sup> Cf. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 7/2016, 1.ª secção/plenário (acórdão “Reequilíbrio financeiro”).

<sup>18</sup> Situação similar – mas em âmbito temático completamente distinto – sucedeu a propósito da renovação de um contrato de prestação de serviços para o fornecimento de refeições escolares. Aqui, entendeu o Tribunal de Contas – ao contrário do preconizado pelo município (defensor de que era uma mera decorrência do contrato visado, oportunamente submetida à concorrência e não sujeita ao cumprimento de novas formalidades) – que, mesmo que a possibilidade de renovação do contrato esteja prevista no concurso que o precedeu e no clausulado contratual, tal não significa *per se* que se esteja perante uma simples alteração. Neste tipo de casos, o tribunal defende a necessidade de interpretação das cláusulas de renovação contratual, considerando que se devem distinguir as situações de renovação automática e não automática [v. o já citado Acórdão do Tribunal de Contas n.º 3/2015 (acórdão “refeições escolares II”)]. Nos primeiros casos, o controlo prévio efetuado pela primeira vez terá de assegurar a verificação de todos os requisitos necessários à assunção de uma despesa e todos os requisitos legais em referência ao montante total do contrato e para todo o tempo do mesmo, devendo, designadamente, ser assegurada a cobertura orçamental e de tesouraria para o montante total dos vários anos de execução contratual bem como as correspondentes autorizações para a assunção de encargos plurianuais. Diferentemente, quando a renovação é uma mera possibilidade, o tribunal aprecia o contrato apenas em função dos encargos que ele representa no seu período inicial e difere a confirmação dos requisitos legais relativos aos encargos futuros para o caso e o momento em que eles se venham a concretizar.

### c) Ao nível da despesa pública e das dimensões jurídico-financeiras dos contratos públicos

Ao nível da despesa pública, sem dúvida que a realização de gasto por via contratual é um dos domínios que maior fonte de conflito tem suscitado no âmbito local. Neste particular núcleo temático, entendemos pertinente trazer à análise os pontos de discórdia que se seguem.

Desde logo, as dúvidas e divergências podem suscitar-se a um nível inicial, designadamente mediante a questão de saber se a realização de despesas inerentes a determinado contrato se sujeita ou não às regras de concorrência, e consequentemente às regras da contratação pública, constantes do Código dos Contratos Públicos. Por exemplo, levantou-se este preciso problema relativamente a um “acordo de colaboração” entre um município e uma cooperativa, mediante o qual esta última se comprometia a contratar os docentes necessários ao ensino de determinada matéria aos alunos das escolas básicas do seu perímetro geográfico. O município ficava obrigado a uma transferência mensal (comparticipação financeira) precisamente para o fim de acorrer ao pagamento dos encargos com a contratação dos docentes, entendendo que existia desnecessidade de concorrência para o estabelecimento de tal acordo. Porém, o Tribunal de Contas teve entendimento diverso, pois considerou que a lei, que aqui é imperativa, “não o prevê nem consente”<sup>19</sup>. Na verdade – entende o órgão judicativo –, devem ser os municípios a selecionar e contratar os docentes, existindo apenas alguma margem autónoma de decisão ao nível dos conteúdos, regras de funcionamento e duração das atividades de enriquecimento curricular, bem como sobre os requisitos dos técnicos a contratar, mas não no que se refere ao procedimento de contratação dos docentes. Aqui, estando-se perante uma aquisição onerosa de serviços, existe sujeição ao Código dos Contratos Públicos e à necessidade de realização de um procedimento de natureza concursal. Termina dizendo que “ao contrário do que o município defende, não lhe era legalmente possível delegar na cooperativa, enquanto entidade terceira e parceira, a contratação dos docentes em causa”, pagando-lhe os respetivos encargos.

Em outra situação, o que originava dissenso era a questão de saber se se sujeitava ou não à concorrência a celebração de um determinado contrato-programa entre um município e uma empresa local de capitais maioritariamente públicos ou, pelo contrário, se seria um dos casos em que poderia haver “contratação direta”, por se estar perante um *contrato in house*<sup>20</sup>. O contrato-programa referido visava a prossecução de atividades de cariz social e os principais argumentos aduzidos pelo município eram os seguintes: (i) trata-se de um caso de “contratação excluída” da aplicação das regras do Código dos Contratos Públicos, por se estar em presença de um *contrato in house*, pois a entidade adjudicante exerce sobre a adjudicatária um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços e esta desenvolve o essencial da sua atividade em benefício da primeira, e (ii) as prestações de serviços de interesse geral e natureza social, como não têm escopo lucrativo, não são coadunáveis com a lógica inerente ao mercado e à concorrência subjacente ao Código dos Contratos Públicos.

Também aqui o Tribunal de Contas teve entendimento diferente, embora compreendendo que existe indiscutível mérito e relevância social da atividade em causa e que se está em presença de uma relação de tensão entre os princípios da auto-organização administrativa e da liberdade de mercado. A discordância em relação ao município radicou na convicção de que neste caso não existiria a *relação in house* mencionada, pois a empresa local (adjudicatária), além de admitir estatutariamente associados de natureza privada com poderes de influência relevantes ao nível gestor, detém uma autonomia decisória sobre aspetos da sua atividade que não permitem afirmar que existe uma mera relação interna no quadro do município. Por tais motivos, e também por se tratar de atividades ou serviços suscetíveis de prestação por outras entidades privadas, a

<sup>19</sup> V. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 7/2014, 1.ª secção/plenário (acórdão “Contratação de docentes”).

<sup>20</sup> V. o já citado Acórdão do Tribunal de Contas n.º 11/2014 (acórdão “Escola intercultural”).

submissão à concorrência e à contratação pública é incontornável, impondo-se que a seleção do parceiro privado se faça no âmbito de um procedimento concursal e não perante uma aquisição direta de prestação de serviços.

Centrando-se agora a atenção na questão dos modos de definição dos requisitos da contratação, os principais problemas relacionam-se com a maneira como a entidade adjudicante municipal publicitou tais requisitos e no modo como, consequentemente, foram avaliadas as propostas apresentadas. O ponto essencial é este: poderão ser utilizados métodos de avaliação binários (isto é: cumpre/não cumpre ou preenche/não preenche) ou deverão ser utilizados métodos de avaliação gradativos, por meio de uma escala de mínimos e máximos e com vários valores intermédios a considerar (por exemplo, de 0 a 100)?

O Tribunal de Contas assume o entendimento de que não existe – nem pode existir, face aos dados fornecidos pela normação (Código dos Contratos Públicos) – uma resposta perentória, e a correta perspetivação do problema implica que se considerem dois segmentos de análise distintos<sup>21</sup>:

– No que concerne aos aspetos da execução de um contrato que são submetidos à concorrência, na medida em que se está em presença de fatores que variam de proposta para proposta e onde estas se podem diferenciar, impõe-se que a respetiva valoração seja feita através de uma metodologia que permita uma adequada comparação, o que pressupõe o estabelecimento tópico-descriptivo de fatores e subfatores – bem assim como os respetivos “atributos e escalas de avaliação” – e, logicamente, uma escala gradativa (progressiva, por exemplo, entre 0 e 100). Aqui, convocam-se elementos de natureza subjetiva por parte do júri avaliador, integrantes de um certo modo de discricionariedade técnica;

– Diversamente, no que diz respeito aos aspetos da execução de um contrato que não são submetidos à concorrência, impõe-se uma lógica binária ou de polarização, pois aqui o que está em causa é apenas a questão de saber se estão ou não cumpridos os requisitos constantes do caderno de encargos, excluindo-se as propostas que violem estes últimos. Aqui, apenas se trata de saber se cumpre ou se não cumpre determinado(s) requisito(s) e, em caso afirmativo, atribuir a pontuação correspondente. A consequência apenas poderá ser “admitido/excluído”.

Por conseguinte, quando estiverem em causa elementos ou requisitos obrigatórios, que todos os proponentes devem cumprir, não se pode pensar que existe sujeição à concorrência e, por tal motivo, a avaliação a efetuar é apenas a de saber se aqueles estão ou não verificados, nada mais. Não se poderá aqui penalizar em termos de valoração, mas somente excluir as propostas incumpridoras.

Ainda neste particular, um ente local argumentou em sede litigiosa que “nada na lei (...) proíbe o estabelecimento de uma escala de pontuação que considere apenas dois intervalos de pontuação: 0 (zero) e 100 (cem)”. Ora, o Tribunal de Contas respondeu dizendo que os modelos de avaliação de propostas em contratação pública têm como objetivo avaliar e graduar propostas, encontrando diferenças entre elas, de modo a que as mesmas sejam colocadas numa lista ordenada para efeitos de adjudicação. Por isso, escalas de pontuação polarizadas em dois valores únicos (cumpre / não cumpre, por exemplo) conduzem necessariamente a listas com apenas dois níveis valorativos e com propostas frequentemente empatadas entre si. Trata-se “de uma forma possível de decidir, mas não é, de todo, a querida pelo Código dos Contratos Públicos”<sup>22</sup>.

Um problema particularmente interessante é o da qualificação que as partes dispensam aos atos e contratos, alterando quer o *nomen iuris*, quer o conteúdo, principal ou acessório, dos mesmos. Trata-se de um problema que é relevantíssimo, atendendo a que os efeitos decorrentes das distintas formas contratuais são diferenciados, e que, numa certa perspetiva, convoca pontos de contacto com um ramo do saber ao qual frequentemente não é dispensada a atenção devida: a

<sup>21</sup> V. o já citado Acórdão do Tribunal de Contas n.º 18/2014 (acórdão “refeições escolares I”).

<sup>22</sup> V., uma vez mais, Acórdão do Tribunal de Contas n.º 18/2014 (acórdão “refeições escolares I”).

contabilidade. É que, dependendo do modo como certa realidade contratual é qualificada juridicamente, assim se subsumirão os respetivos fluxos financeiros a certa verba, conta ou item contabilístico.

Num litígio submetido a tribunal, questionava-se se certos atos financeiros (cedência de espaços a determinada companhia de teatro) deveriam ser considerados como decorrentes de prestação de serviços ou como subsídios à exploração, questão importante, atento o que na lei se dispõe a propósito da obrigatoriedade de dissolução de empresas locais (o que sucederá se as vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrirem, pelo menos, 50% dos gastos totais dos respetivos exercícios ou se o peso dos subsídios à exploração atribuídos pela entidade pública participante for superior a 50% das suas receitas<sup>23</sup>).

O município em causa, apoiado “por entendimento e prática semelhantes de outras empresas do setor público”, operou uma reclassificação contabilística (ou alteração da política contabilística), em termos de deixar de considerar a cedência de um certo espaço municipal a uma companhia de teatro como um subsídio e passar a considerá-la como uma prestação de serviços, atribuindo-lhe natureza retroativa.

Começando por considerar admissíveis as alterações da política contabilística e, ainda, a projeção dos seus efeitos para o passado, o Tribunal de Contas rejeitou a requalificação contratual operada e, conseqüentemente, a requalificação contabilística. Assentou o seu entendimento na ideia de que a cedência de espaços com caráter permanente decorre de obrigações com natureza programática e permanente, que não se coadunam com a noção de prestação de serviços, a qual é mais característica de necessidades circunstanciais. Deste modo, estar-se-á em presença de um verdadeiro subsídio à exploração, pois subjaz aqui o fornecimento contínuo dos mesmos serviços pela mesma empresa, admitindo-se, até, a subsunção material à noção legal de “contratos-programa”.

De um modo indireto, o Tribunal de Contas intuiu que as alterações em causa teriam supostamente o objetivo de não cair na alçada das previsões legais determinantes da dissolução acima referidas, o que não terá sido conseguido, atendendo ao modo enfático como foi referido no acórdão que persiste “em entender que a empresa (...) não exhibe solvabilidade económico-financeira bastante para prosseguir na ordem económica”<sup>24</sup>.

Em outro litígio, submeteu-se à consideração do Tribunal uma questão aparentemente menor, mas que poderá ter implicações significativas em termos de regras da contratação pública e, na ótica que nos interessa, em termos de despesa pública: a questão dos arredondamentos de valores inscritos nas propostas de contratação<sup>25</sup>. Particularmente, procurava-se saber se tais arredondamentos deveriam ser efetuados de modo parcelar artigo a artigo e depois a final ou, pelo contrário, deveriam ser efetuados uma única vez, quando se considerasse apenas o valor final resultante da soma de todos os capítulos que constituem a proposta. Trata-se de um problema relevantíssimo, pois uma diferença mínima de centimos de euro pode significar a infra ou supra ordenação de determinado concorrente em relação a outro(s). O tribunal foi aqui perentório: por muito mínima que seja a diferença resultante dos modos distintos de arredondamento – no caso estavam em causa € 0,05 –, a verdade é que quantos mais arredondamentos se fizer, maior afastamento poderá haver entre o valor financeiro e o valor económico das propostas. Advoga-se assim que os arredondamentos devam ser feitos só uma vez e no final<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Cf. artigo 62.º do regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais (Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto).

<sup>24</sup> Cf. o já citado Acórdão do Tribunal de Contas n.º 19/2015 (acórdão “Teatro Circo II”).

<sup>25</sup> V. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 8/2016, 1.ª secção/plenário (acórdão “Caminho agrícola”).

<sup>26</sup> Em todo o caso, o tribunal não deixou de suscitar a questão da apreciação das denominadas “bagatelas jurídicas”. Como se disse, estavam em causa arredondamentos na ordem dos € 0,05 e, como o próprio julgador constatou, “muito mais que 5 centimos já custou esta litigação”. Porém, como o problema está a

Dignas de registo são também as disputas respeitantes ao princípio da imparcialidade e aos deveres em que o mesmo se densifica. Num dos litígios em que estas questões se suscitaram, o município envolvido argumentava que a participação num procedimento concursal de determinada pessoa com funções de vereação e simultaneamente presidente de uma entidade cooperativa relativamente à qual existe influência dominante é absolutamente legal, não configurando qualquer situação de impedimento, na medida em que os diversos documentos que integram a proposta contratual revestem natureza meramente técnica (“da autoria dos serviços municipais”), em cuja preparação os membros do órgão executivo, vereadores incluídos, não tiveram qualquer intervenção. De resto, os impedimentos deveriam ser apreciados casuisticamente, ponderando as concretas especificidades do caso, e não de um modo geral, através de uma ponderação global. O Tribunal de Contas, porém, discordou de tal entendimento, acolhendo, pelo contrário, a ideia de que as normas que consagram a imparcialidade são verdadeiras *normas de perigo*, dispensando a existência de provas concretas, bastando-se com a mera existência de um risco de uma atuação parcial<sup>27</sup>. Além disso, não se pode considerar que a atividade preparatória do concurso seja mais relevante do que a decisão propriamente dita, não se podendo aceitar uma desresponsabilização de quem decide.

#### 4. Conclusões

Na precedente exposição, procurou-se trazer à consideração algumas linhas de força do debate jurídico-financeiro público recente atinente aos entes locais no quadro do ordenamento português. Como se disse, os propósitos não passavam por apresentar soluções acabadas, mas antes catalisar a reflexão, pelo que não se erigem aqui conclusões no sentido convencional do termo. Ainda assim, é possível identificar alguns tópicos em modo de alinhamento final, a saber:

- Não existindo dúvidas, em geral, sobre a sujeição dos entes locais à jurisdição do Tribunal de Contas, existem, todavia, algumas incertezas relativamente à natureza dos poderes exercidos por este; em qualquer caso, da jurisprudência firmada retira-se a conclusão de que se está em presença, na maior parte dos casos, de uma função “materialmente jurisdicional”.
- Vários litígios têm surgido a respeito da amplitude das suas competências jurisdicionais, entendendo alguns municípios que o Tribunal de Contas não se pode aventurar em áreas de fronteira, como a aferição da viabilidade económico-financeira das empresas locais.
- Nas situações em que constata a existência de ilegalidades jurídico-financeiras, o Tribunal de Contas acaba por recusar a concessão do visto prévio ou por condenar os infratores em sede de processos de responsabilidade financeira; porém, ganha igualmente relevo a concessão de vistos com a emissão de recomendações aos entes locais, seja porque a natureza do interesse público o justifica, seja porque em muitos casos os contratos em questão já foram entretanto integralmente executados;
- Em termos processuais, o Tribunal de Contas tem enfatizado o entendimento de acordo com o qual o momento relevante para o prazo de remessa dos atos ou contratos para efeitos de controlo é o do início da respetiva execução.
- Ao nível da aplicação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, o Tribunal de Contas tem entendido, em dissonância com alguns municípios, que a invocação de conflitos de deveres e de estados de necessidade é improcedente, argumentando que aqueles já sabem de antemão que estão vinculados ao cumprimento dos imperativos legais, não podendo assumir encargos e depois vir invocar uma exceção à lei.

---

ser analisado no âmbito da jurisdição financeira, e como a finalidade última desta é “ajudar o Estado e a sociedade a gastar melhor”, a análise não poderá deixar de ser efetuada.

<sup>27</sup> Assim, acórdãos do Tribunal de Contas n.ºs 24/2014 (acórdão “Cooperativa I”), 3/2016 (acórdão “Cooperativa II”) e 4/2016 (acórdão “Atividades artísticas”), todos da 1.ª secção plenário.

- Ao nível das regras de endividamento, o órgão máximo da jurisdição financeira adotou uma interpretação finalística ou teleológica e propugnou um entendimento “à medida”, considerando que os institutos do saneamento financeiro e da recuperação financeira municipais visam um determinado “envelope” de medidas, e não um mero empréstimo genérico.
- Ao nível da despesa pública e das dimensões jurídico-financeiras dos contratos públicos, as principais decisões situaram-se nas questões de sujeição ou não às regras da concorrência e da metodologia de avaliação. Aqui, adotou o Tribunal de Contas um entendimento dual: no que concerne aos aspetos da execução de um contrato que são submetidos à concorrência impõe-se que a respetiva valoração seja feita através de uma escala gradativa, enquanto no que diz respeito aos aspetos da execução de um contrato que não são submetidos à concorrência, impõe-se uma lógica binária (polarização).
- Ainda em tal domínio, o Tribunal de Contas acolhe a ideia de que as normas que consagram os deveres de imparcialidade são verdadeiras *normas de perigo*, pelo que dispensam a existência de provas concretas, bastando-se com a mera existência de um risco de uma atuação parcial.